

IV Encontro Internacional de Ciências Sociais

Instituto de Filosofia, Sociologia e Política

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS

Mesa Políticas Públicas – enfoques contemporâneos

Políticas públicas para as agriculturas familiares: difusão e aplicação de um modelo Latino-americano?

Eric Sabourin



RED POLÍTICAS PÚBLICAS
Y DESARROLLO RURAL EN
AMERICA LATINA



Introdução

Hipótese : existência de um modelo latino-americano de políticas públicas a favor da agricultura familiar com uma disseminação regional.

3 perguntas:

- Quais as origens e as causas da adoção dessas políticas?
- O que elas têm em comum? - Quais são as suas modalidades de disseminação regional na América Latina?

Estudos de síntese sobre as políticas relativas à agricultura familiar em **onze países** Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, México, Nicarágua, Peru e Uruguai

Enfoque : internacionalização das políticas, *policy transfer*, regionalização e integração regional.

Coordenação

Rede de pesquisa PP-AL Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural na América Latina

www.pp-al.org

A rede PP-AL

Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural na América Latina

Desde 2012, reúne 30 equipes ou laboratórios de 10 países ALC

- **Objetivo:** estudar e analisar as transformações das políticas e da ação pública de desenvolvimento rural na América Latina (incluindo políticas ambientais, territoriais, de pobreza rural, etc.)
- **4 entradas temáticas pelos atores:**
 - Renovação papel do Estado e parcerias público-privado
 - Emergência desenvolvimento territorial e territorialização das PP
 - Internacionalização das políticas, mediadores e intermediários
 - Avaliação pluralista das políticas
- **Metodologia:** Projetos pesquisa comparativas, seminário temático anual, publicações coletivas
- **Governança:** comitê de coordenação (6) e comitê científico (4)
- **Website:** www.pp-al.org e lista internet pp-al.interamerica

Um estudo em onze países



Metodologia

Uma matriz de análise comum em cinco blocos

- 1) Importância da agricultura e da agricultura familiar na economia do país;
- 2) História e trajetória das políticas agrárias, especialmente das focadas na agricultura familiar;
- 3) Origens e vetores dessas políticas; papel dos movimentos sociais, grupos de interesse ou coalizações para AF;
- 4) População/categoria meta e a caracterização dos principais instrumentos dessas políticas e do seu financiamento;
- 5) Avaliação pluralista dos resultados e efeitos, as perspectivas de evolução e os principais desafios dessas políticas.

Eric Sabourin - Mario Samper - Octavio Sotomayor
Coordinadores



Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: balance, desafíos y perspectivas



O modelo de política focalizada na agricultura familiar

- 1) **Argumento:** modelo justificado pela capacidade da AF responder a problemas nacionais de segurança e de soberania alimentar, de redução de pobreza rural e geração de emprego.
- 2) Uma **categoria alvo** definida por normas ou por lei
- 3) **Três instrumentos** num mesmo marco de política nacional
 - a) créditos diferenciados ou subsidiados, individuais ou coletivos;
 - b) apoio à adoção de tecnologias com assistência técnica;
 - c) capacitação e promoção da organização

INDAP/Chile, PRONAF/Brasil, PROINDER/Argentina, CRISSOL / Nicarágua

- 4) **Registros de produtores familiares** → acesso às diversas modalidades de intervenção, garantias (bancárias) e a instrumentos associados à política de agricultura familiar

Emergência e disseminação regional do modelo

Fatores diversos e conjugados

Malleta, 2012 ; FAO, 2012 2014; PIADAL, 2013; Manzanal, Neiman, 2010; Marques & Ramos, 2012; Schneider, 2013; Sabourin et al, 2014; Craviotti, 2014,

- Esgotamento e fracasso de 2 modelos anteriores: reforma agrária e revolução verde (+ ruptura abastecimento externo para Cuba/1993);
- Impacto excludente da liberalização e do ajuste financeiro e estrutural (Argentina, Peru, Costa Rica e Colômbia)
- Redemocratização a partir dos anos 1990
- Estabilização financeira e fim da inflação (p. crédito): Brasil, Argentina
- Crise alimentar e boom dos preços agrícolas a parti de 2008 (Peru, Bolívia)

Coalizações e grupos de interesse em torno da AF

(Sabatier e Jenkins-Smith, 1993; Hassenteufel, 2006; Massardier, 2008)

- Mudanças políticas: Chile/1962, Cuba/1993; Argentina/2004, Uruguai/2005; Nicarágua/2007 etc.
- Coalizações movimentos sociais e vitória política: Chile/1962, Brasil /2003
- Coalizões amplas e estabilização financeira: Brasil/1995, Argentina/2004

Disseminação regional do modelo: 3 modos de internacionalização imbricados

Circulação global das ideias e normas via org. internacionais

Teoria da globalização, *world politics*: Risse-Kappen (1995); Rosenau (1997), Rose (1991); Kehoane, (2002)...

- FAO: reforma agrária e logo PP enfocada na categoria alvo da AF
- EU e BID para programas territoriais de tipo Leader e Leader+
- IICA para Políticas de Desenvolvimento territorial Rural (DTR)
- PNUD, PAM, FAO para políticas de segurança alimentar e compras públicas

Regionalização, e em parte pela base (por baixo = Pasquier, 2002; Dabene, 2009; Velut, 2007; Couignal e Thery, Tilly, 2012) etc

- Influencia acordos comerciais Mercosul nos sindicatos AF /1991 para Brasil (Navarro, 2010; Valderrama, 2004)
- COPROFAM no Mercosul, Via Campesina no continente, etc
- Criação da REAF no âmbito do Mercosul em 2003 com efeitos para políticas de AF em Argentina e Uruguai, Equador (Marquez e Ramos, 2012)
- CIA no marco do SICA e programa regional de DTR ECADERT (IICA, 2010)
- CAN e lineamentos para agricultura familiar, agroecologia e DTR

Disseminação regional do modelo = 3 modos de internacionalização

Transferência de política de um país a outro

Policy transfer: Dolowitz e Marsh, 2000; Delpeuch, 2009, Dumoulin Saurugger, 2010) e transferências de modelos europeus e brasileiros (Musiałkowska, 2006; Massardier & Sabourin, 2013)

Bandwagoning : imitação/seguimento políticas de países vizinhos (Waltz, 1979).

- Brasil com compras públicas, DTR, Pronaf Mais alimentos, etc.
- Uruguai com alfabetização e educação digital;
- Chile com alianças produtivas e encadeamentos produtivos
- Peru com aliança campesino-cozinheiro
- Equador com mercados campesinos,
- Bolívia com o *Bien Vivir (para centro américa)*
- Costa Rica e México para políticas de Pagamento de Serviços Ambientais para AF (*Bolsa verde, Bolsa floresta*)
- Argentina com política de apoio a produção de máquinas agrícolas especializadas para AF (Brasil, Venezuela, África)

Coexistência de 3 modelos de PP de 3 gerações

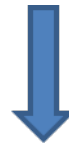
Política agrícola generalista 1960/70....



Políticas temáticas



Política específica AF 1995/2000...



Políticas temáticas desde 2003

Principais políticas para a agricultura familiar por país

Países	Política agrícola generalista	Política específica para Agricultura Familiar	Políticas temáticas	
			Desenvolvimento Sustentável ou Territorial Rural	Segurança Alimentar e luta contra a pobreza
Argentina*	SAGPyA, 1988 PROFEDER, 2003	SDRyAF en MINAGRI PROINDER, 2004, Registro Nac. AF, 2007	PROFEDER-INTA, 2003 PRODERI, 2012	PERMER y PROPASA, 1999; Monotributo Social AF, 2009
Brasil*	MAPA, 1962-1998	PRONAF, 1995 + DAP (Doc Apt. Pronaf), 1996 MDA, 1999	PRONAT, 2003 PTC, 2008	PNAE, 1983; Fome Zero, CONSEA, PAA PNAE AF, 2003
Chile*	MINAGRI, 1990	INDAP 2006 - Pol. Nac.Des. Rural, 2014-24	DTR Indígenas 2004, Pol. Nac. Des. Rural 2014-24	PRODESAL, 1995 PDTI, 2009
Colombia	INCODER, 2003	PRAN, 2000 INCODER, 2003	DRE, 2007 & DRET, 2012	Red Seg. Aliment. e RESA Alianzas Productivas, 2012
Costa Rica	Plan del sector agropecuario,	Plan Sectorial Agri. Familiar (2010-14)	PDR, 1997 Ley del INDER, 2012	Plan Nac. de Alimentos y CEPROMAS, 2008
Cuba*	Política del MINAGRI	Regulaciones fiscales p/ cooperativas campesinas	cultivos s/condiciones + descentralización	Canasta básica otorgada a todo residente cubano
Ecuador	MAGAP/ Plan Agropecuario 2006-2017	PRONERI, 2007 ERAs Escuelas Rev Agri	Prolocal y Proder 2007 Plan Nacional del Buen Vivir, 2008	Ley Eco Pop. Solid., 2008 LORSA, Soberanía Alimentaria, 2012
México	Alianza Para el Campo	PROCAMPO/PROAGRO/INDESOL, 1995	Ley de Desarrollo Rural Sustentable, 2001	PROGRESA/Oportunidad PROMAF y Cruzada México Sin Hambre
Nicaragua	MAGFOR y Proruralagro 2005	Dir. AF/MEFCCA 2007; Prorural Incluyente CRISSOL, 2007	Proyectos pilotos locales con coop. Internacional	Hambre Cero/Bono Product. Alimentar, 2007 MEFCCA, 2012,
Perú	MINAGRI, Mi Riego	Agro Rural, 2008	Plan Estrat. Sectorial/ 2012/2016 y DTR.	MIDIS, Agroideas, Foncodes, 2011
Uruguay*	MGAP, 2005 Ley Des. Rural	Dir. Des. Rural del MGAP 2008 ; Reg. Prod. Familiar, 2009	Ley de Ordenamiento Territorial, 2009	MEVIR (casas), 1967 Uruguay Rural, 2001

Diversidade de aplicação do modelo de políticas focadas na AF

Políticas agrícolas generalistas que afeitam a agricultura familiar

- Países com agriculturas familiares demograficamente dominantes (Peru, Equador, Colômbia) ou sem peso político (Costa Rica).
- Modernização da agricultura: acesso a recursos e financiamentos para aumentar a produção e a produtividade dos produtores.
- Programas de investimento, apoio a instalação, assistência técnica e aconselhamento em gestão agrícola.
- Políticas de ATER ainda baseadas na Revolução Verde, reduzidas ou abandonadas por falta de recursos → têm influenciado amplamente um modelo dominante de modernização agrícola na região.
- Inovações e adaptações existem especialmente em programas de formação à distancia, sistemas de alfabetização e capacitação digital (Uruguai, Chile e Brasil).

Políticas enfocadas na agricultura familiar

- **Difusão forte do modelo** com a FAO: Nicarágua, Costa Rica, Colômbia, México ...
 - Reconhecimento população marginalizada + definição positiva e autônoma
 - AF respondem positivamente a crédito e ressarcem fielmente
- **Relativa diversidade das modalidades de aplicação do modelo.**
 - Categoria política, ampla, adaptável e estendível por decisão política.
 - Diversidade histórica, social e técnica dos produtores agropecuários familiares

Políticas enfocadas na agricultura familiar

- **Limitações**

- Critérios excluem certos tipos de AF: autoconsumo , pluri-ativos, pescadores artesanais, extrativistas ou indígenas
- Tipologia AF (estabilizados, em transição, periféricos) leva a apoiar modernização tecnológica para mercados de *commodities*.
- Não permite tomar em conta novas demandas das sociedades para agricultura: sustentabilidade , empregos, relações com consumidores e modo alimentação.

- **Evoluções**

- Políticas nacionais de agroecologia: Cuba, Bolívia, Chile, Brasil, Nicarágua, México
- Respostas demandas sociedade: qualidade, segurança e soberania alimentar, meio ambiente, circuitos curtos) e novos paradigmas de vida e desenvolvimento (Bem Viver, agricultura comunitária , etc.)

Tendências e desafios das políticas de AF em LAC

- **Construção de conjuntos de políticas** mais ou menos coordenados de diversas modalidades (os “policy mix”)
 - Políticas mono-setoriais específicas para uma categoria alvo, com medidas focalizadas de apoio às atividades produtivas agrícolas ou não agrícolas;
 - Políticas temáticas ou transversais ou multi-setoriais não diretamente agrícolas (ambientais, de desenvolvimento sustentável, territorial, de segurança alimentar ou de combate à pobreza...);
 - Políticas sociais de transferência de renda, de ativos ou de direitos.
 - **Aspectos positivos e novos desafios.**
 - Abertura temática e inter-setorial favorece enfoque mais global da ruralidade
-capaz de integrar interações entre varias facetas setoriais ou transversais do desenvolvimento rural.

Dificuldades

- **Complexidade dos problemas de coordenação,**
...tanto inter-setoriais como multi-níveis.
 - multiplicação das instituições dedicadas e segmentação dos públicos alvos apresentam riscos.
 - dificuldade a se diferenciar dos processos de dualidade das políticas agrícolas.
 - institucionalização de políticas paralelas para agricultura familiar e patronal/empresarial com instituições separadas
- **Risco de um tratamento cada vez mais social** dos agricultores familiares e das minorias culturais :
 - exclusão dos apoios produtivos e das atividades econômicas,
 - em particular para as unidades mais frágeis ou isoladas.

Conclusões

- **Emergência regional na AL & C de políticas focalizadas na AF**
 - torna visível uma categoria de produtores antes marginalizados por políticas agrícolas promovendo modelo da empresa agrícola.
 - temporalidades diferenciadas = janelas de oportunidade (Kingdon, 1984)
 - da difusão regional como da aplicação nacional de um modelo latino-americano específico de políticas focadas na AF
 - ligado à mobilização de coalizões políticas a favor desse setor.
- **Combinação diversa de várias gerações de instrumentos**
 - no seio de conjuntos imbricados de diversas políticas = “*policy mix*”
 - políticas inovadoras quando associam movimentos sociais e apoios nos mundos científicos, políticos e da alta administração (Lecuyer, 2012).
 - ação de mediadores multi-posicionados (Massardier, 2008) e de dinâmicas regionais (Pasquier, 2002).
 - circulação das ideias e dos modelos, em particular via cooperação bilateral e internacional (*world politics*, transnacionalização, papel agencias ONU).

Muito obrigado, muchas gracias, thanks...

eric.sabourin@cirad.fr

<http://livraria.ufrgs.br/produto/15128/sociedades-e-organizacoes-camponesas-uma-leitura-atraves-da-reciprocidade>

